



Fet kommune

Sammen skaper vi trivsel og utvikling

Arkivsak: 2007/137-0

Arkiv: V20

Dato: 03.12.2009

SAMLET SAKSPROTOKOLL

Saksbehandler: Ann-Kathrine Kristensen

Utv.saksnr	Utvalg	Møtedato
4/10	Landbruksnemnda	27.01.2010
17/10	Formannskapet	01.02.2010

Høring av forslag til vernehjemmel i jordloven

Rådmannens innstilling :

1. Fet kommune stiller seg bak intensjonen med en vernehjemmel ut fra at sikring av dyrka mark er viktig, men ser ikke at det er nødvendig å etablere en hjemmel for varig vern av dyrka mark i jordloven.
2. Hensynet til jordvern blir tilstrekkelig ivaretatt gjennom eksisterende lovverk, særlig gjennom plan- og bygningsloven og jordloven, og gjennom statlige, regionale og kommunale føringer.
3. Jordvernhensyn, og dermed sikring av verdifull dyrka mark, bør fortsatt ivaretas på lokalt nivå i samarbeid med statlige/regionale arealbruksmyndigheter.

Saksprotokoll i Landbruksnemnda - 27.01.2010

Landbruksnemndas behandling:

Leder Jon Røine (SP) fremmet følgende alternative forslag:

"Fet kommune støtter Regjeringens forslag om en egen vernehjemmel i jordloven som gir statlige myndigheter mulighet til å sikre varig vern av områder med verdifull dyrka jord for matproduksjon.

Dette vil skape større forutsigbarhet for de kommunale planprosessene, gjennom at arealer som må skjermes mot utbyggingsformål er båndlagt."

Ved alternativ votering over rådmannens innstilling og forslaget fra leder Jon Røine, ble rådmannens innstilling vedtatt med 3 stemmer.
2 (1-SP, 1-FrP) stemte for J. Røines forslag.

Landbruksnemndas innstilling:

1. Fet kommune stiller seg bak intensjonen med en vernehjemmel ut fra at sikring av dyrka mark er viktig, men ser ikke at det er nødvendig å etablere en hjemmel for varig vern av dyrka mark i jordloven.
2. Hensynet til jordvern blir tilstrekkelig ivaretatt gjennom eksisterende lovverk, særlig gjennom plan- og bygningsloven og jordloven, og gjennom statlige, regionale og kommunale føringer.
3. Jordvernhensyn, og dermed sikring av verdifull dyrka mark, bør fortsatt ivaretas på lokalt nivå i samarbeid med statlige/regionale arealbruksmyndigheter.

Saksprotokoll i Formannskapet - 01.02.2010

Formannskapets behandling:

Saksprotokoll m/behandling og innstilling fra Landbruksnemndas møte 27.01.2010, sak 04/10, var lagt på bordet til representantene.

Varaordfører Jon Røine (SP) tok opp sitt alternative forslag fra behandlingen i Landbruksnemnda slik:

"Fet kommune støtter Regjeringens forslag om en egen vernehjemmel i jordloven som gir statlige myndigheter mulighet til å sikre varig vern av områder med verdifull dyrka jord for matproduksjon.

Dette vil skape større forutsigbarhet for de kommunale planprosessene, gjennom at arealer som må skjermes mot utbyggingsformål er båndlagt."

Ved alternativ votering over Landbruksnemndas innstilling og alternativt forslag fremsatt av varaordfører Jon Røine, ble Landbruksnemndas innstilling vedtatt med 5 stemmer.
2 stemte for J. Røines forslag.
Stemmene for J. Røines forslag fordelte seg slik:
SP-1, AP-1.

Formannskapetets vedtak:

- 1. Fet kommune stiller seg bak intensjonen med en vernehjemmel ut fra at sikring av dyrka mark er viktig, men ser ikke at det er nødvendig å etablere en hjemmel for varig vern av dyrka mark i jordloven.**
- 2. Hensynet til jordvern blir tilstrekkelig ivaretatt gjennom eksisterende lovverk, særlig gjennom plan- og bygningsloven og jordloven, og gjennom statlige, regionale og kommunale føringer.**
- 3. Jordvernhensyn, og dermed sikring av verdifull dyrka mark, bør fortsatt ivaretas på lokalt nivå i samarbeid med statlige/regionale arealbruksmyndigheter.**

Vedlegg :

1. Høring – forslag til vernehjemmel i jordloven, datert 11. september 2009
2. Endringsforslag – Lov om jord (jordlova) m.m
3. Rapport nr. 7/2009 fra Statens landbruksforvaltning– Vernehjemmel i jordlova

Bakgrunn for saken:

Landbruks- og matdepartementet har sendt på høring forslag til ny vernehjemmel i jordlova. Kommunen er høringsinstans.

Saksopplysninger:

Dyrka jord er en ikke-fornybar ressurs og et nødvendig grunnlag for at framtidige generasjoner skal ha mulighet til å produsere egen mat på egen jord. I rapporten *Klimaskifte for jordvern* redegjør Jordverngruppa for omfanget av omdisponeringen av matjord til andre formål i Norge, og konkluderer med at det er behov for tiltak.

Regjeringens mål for jordvernet, sist uttrykt i St.meld. nr. 26 (2006-2007) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand* er å:

- Halvere den årlig omdisponeringen av de mest verdifulle jordressursene innen 2010
- Stimulere kommunene til å utpeke kjerneområder for landbruk som grunnlag for kommunale planavklaringer
- Stimulere til regionale planprosesser i by- og tettstedsområder, der det trekkes langsiktige jordverngrenser
- Arbeide for å redusere avgangen av dyrka mark til samferdselstiltak

Departementet har, etter anbefaling fra jordverngruppa, avgrenset målsettingen til å omfatte den dyrka jorda, og ikke den dyrkbare. Departementet har videre lagt til grunn det årlige gjennomsnittet for perioden 1993-2004 som var den nærmeste tiårsperioden før målet ble satt. Statistikk fra SLF viser at det i 2008 ble bygd ned 7 900 dekar matjord, noe som er langt unna målet fra departementet på 5 700 dekar pr. år. I tillegg er dyrkbar mark en ressurs under press. Tallene er usikre og omfatter ikke nedbygging av dyrka eller dyrkbar jord til nødvendige bygninger og veier i landbruket, da dette ikke anses som omdisponering etter jordlovens § 9.

På grunn av økonomisk vekst, økt sentralisering og befolkningsvekst mener departementet at det vil bli krevende å nå og opprettholde nivået i målsettingen, og at det er behov for nye tiltak.

DEL 1: FORSLAG FRA STATENS LANDBRUSFORVALTNING (SLF)

Landbruks- og matdepartementet (LMD) har gitt SLF i oppdrag å utrede en hjemmel for vern av dyrka jord. I sin rapport *Vernehjemmel i jordlova* (se vedlegg 3) har SLF vurdert eksisterende virkemidler, og kommet til at norsk lovgivning i dag ikke har hjemmel for vern av jordressurser med formål å sikre og videreføre matproduksjon. SLF foreslår at nye bestemmelser om jordvern tas inn i jordlova, og:

- at Kongen i ny § 8 b får myndighet til å gi verdifulle jordressurser varig vern som jordvernområder. Dette innebærer at jordbruksdriften i jordvernområdet i hovedsak fortsetter som før
- at adgangen til å omdisponere og fradele dyrka jord på eiendommer i jordvernområder blir innskrenket, jf. forslag til ny § 8 c. Det er foreslått endrede kriterier for dispensasjon (samt søknadsplikt også for omdisponering av dyrka jord til bl.a. driftsbygninger og gårds- og driftsveier)
- at myndigheten til å gi samtykke til omdisponering og deling i jordvernområdene plasseres hos Fylkesmannen. Statens landbruksforvaltning blir klagemyndighet
- at vernet skal gjelde verdifull dyrka jord. Arealenes kvalitet og egnethet i matproduksjon, særlig for matkorn, vil være et vesentlig kriterium, men også arealer til fôrproduksjon kan være aktuelle
- at arealene bør være av en viss størrelse og mest mulig sammenhengende
- at det settes i gang en prosess for å vurdere aktuelle jordvernområder i alle deler av landet når loven er trådt i kraft
- at verneprosesser deretter kan igangsettes for enkeltstående områder
- at Fylkesmannen fremmer forslag overfor SLF som deretter vurderer og avgjør hvilke konkrete områder som skal utredes for vern
- at det legges til rette for gode medvirkningsprosesser slik at grunneiere, planmyndigheter og andre får anledning til å uttale seg
- at de strengere bestemmelsene skal gjelde fra det tidspunkt SLF har fattet vedtak om oppstart av verneprosessen

Avgjørelsesmyndighet:

Kommunene har etter 01.01.04 hatt avgjørelsesmyndighet i de fleste saker etter landbrukslovgivningen, herunder jordlova. Statlige organer har mulighet til å utøve kontroll med kommunen både etter plan- og bygningsloven og etter jordlova, samt som overordnet myndighet etter forvaltningsloven.

SLF anbefaler at avgjørelsesmyndigheten etter jordlova i jordvernområdene må legges til et statlig organ for å sikre en ensartet praksis, og for å unngå at en nasjonal beslutning om vern av et område kan tilsidesettes gjennom kommunale beslutninger.

Forholdet til jordlovas §§ 9 og 12:

SLF anbefaler at det i jordvernområdene innføres en egen bestemmelse med forbud mot å omdisponere dyrka jord til annet enn jordbruksformål unntatt i "særlege høve". For å kunne føre kontroll med bygging på dyrka jord, må det innføres søknadsplikt for driftsbygninger, gårdsveier og driftsveier innenfor jordvernområdene.

Fradeling av dyrka jord innenfor jordvernområdene bør bare skje der nasjonale hensyn taler for det. Dette er et strengere vilkår enn "samfunnsinteresser av stor vekt" (jordlovas § 12) og krever at formålet med fradelingen er av nasjonal, ikke bare lokal interesse.

Prosess for utvelgelse av jordvernområder:

SLF mener at det er dyrka jord som er aktuell for vern. Arealene skal vurderes etter kvalitet og egnethet for matproduksjon, med spesiell oppmerksomhet rundt jord egnet til matkornproduksjon. Områder som vurderes for vern bør være av en viss størrelse og være mest mulig sammenhengende.

Saksgang verneprosess:

- aktuelle områder for mulig vern identifiseres
- Fylkesmannen fremmer forslag for SLF om konkrete områder avgrenset på egnet kart for videre utredning som jordvernområde
- SLF foretar en samlet vurdering og avgjør hvilke områder som skal utredes for vern, og avgrensningen av disse, og fatter vedtak om oppstart av verneprosess
- Fylkesmannen utreder områdene for vern (gjennom en konsekvensutredning etter reglene i ny plan- og bygningslov), foretar en samlet regional vurdering og fremmer verneforslag for SLF
- SLF foretar en samlet vurdering og gir sin anbefaling til LMD
- LMD forbereder saken for endelig beslutning av Kongen

Proessen med å velge ut og vurdere aktuelle områder for vern må foregå i et aktivt samarbeid med alle berørte aktører, både grunneiere, organisasjoner og øvrige myndigheter.

SLF foreslår at vedtak om oppstart av verneprosess ikke bør kunne påklages, men at det legges opp til en bred medvirkningsprosess.

Fra det tidspunkt SLF har truffet vedtak om oppstart av verneprosess, får de utvalgte områdene status som område under utredning for vern. Innenfor avgrensningen av disse områdene må det ikke gis dispensasjoner fra vedtatt arealplaner, vedtas nye arealplaner som endrer arealbruken fra LNF-område eller treffes jordlovvedtak som hindrer gjennomføringen av et eventuelt vern.

Erstatning:

SLF legger til grunn at vedtak om jordvern er en rådighetsregulering som i utgangspunktet må tåles erstatningsfritt.

Dyrka og dyrkbar jord som ikke er vernet:

SLF understreker at innføring av en vernehjemmel for dyrka jord ikke er ment å endre betydningen av å opprettholde et sterkt jordvern også i områder som ligger utenfor jordvernområdene.

DEL 2: FORSLAG FRA LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTET

Departementet har gjort en del endringer i den foreslåtte vernehjemmelen fra SLF. I rapporten fra SLF foreslås det å ta vernehjemmelen inn i jordlovens § 8. Departementet foreslår et nytt kapittel VI *Vern av dyrka jord for jordbruksproduksjon §§ 13 –15* hvor lovteksten også er noe mer utdypet (se vedlegg 2).

Departementet ber også om høringsinstansenes syn på følgende spørsmål:

Hva slags areal skal kunne vernes

Departementet foreslår at det i forslaget § 13 skal framgå at jordvernhjemmelen skal gjelde verdifull dyrka jord, og at det blant annet skal legges vekt på 1) arealenes kvalitet til mat- eller forproduksjon 2) om arealene har, eller kan få, nasjonal eller regional betydning for matproduksjon 3) om arealene er av en viss størrelse og om de er sammenhengende samt 4) om de ligger i et område der det er eller kan ventes å bli utbyggingspress.

Avveining mot andre samfunnsinteresser

Departementet foreslår en egen saksbehandlingsregel om avveining mot andre viktige samfunnsinteresser i lovutkastets § 13 tredje ledd. Med "andre viktige samfunnsinteresser" forstås blant annet behovet for verdiskapning, en effektiv areal- og ressursforvaltning og bevaring av naturens mangfold. Vernemyndigheten har plikt til å foreta en slik helhetlig vurdering av ulemper for andre viktige samfunnsinteresser. Resultatet av en slik avveining vil etter omstendighetene bli å akseptere visse samfunnsmessige kostnader for å kunne gi verdifull dyrka matjord særlig beskyttelse.

Forholdet til allerede gitte tillatelser og vedtatte arealplaner m.v

Vedtaket om vern av dyrka jord tar sikte på å opprettholde eller trygge jordbruksproduksjon, og vil dermed i utgangspunktet ikke få betydning for igangværende bruk. Vedtaket om vern vil imidlertid kunne få betydning for grunneiere eller rettighetshaver som har planlagt annen fremtidig utnytting enn jordbruksproduksjon, men hvor ny bruk ikke har startet når vernevedtaket blir fattet. Departementet mener det vil være behov for en bestemmelse som regulerer disse forholdene, og foreslår i lovutkastet tre ulike løsninger avhengig av hvilken bruk og tillatelse som er aktuell:

§ 13 fjerde ledd bokstav a: vedtak om jordvern får ikke virkning for tiltak der det allerede er gitt samtykke til omdisponering etter jordlovas § 9

§ 13 fjerde ledd bokstav b: for tiltak der nødvendige tillatelser til annen bruk er gitt (etter for eksempel plan- og bygningsloven eller vannressursloven) vil tiltaket kunne gjennomføres uhindret av vedtak om jordvern dersom tiltaket igangsettes innen den frist som følger av lov eller vedtak

§ 13 fjerde ledd bokstav c: for annen bruk som ikke krever tillatelse etter gjeldende lovverk, for eksempel omdisponering av dyrka jord til driftsbygninger, må tiltaket være igangsatt fysisk før vernevedtak blir fattet.

Virkingen av vernevedtaket – dispensasjon

Virkingen av vernevedtaket blir at den vernede jorda ikke kan "brukast til anna føremål enn jordbruksproduksjon". Forbudet omfatter blant annet bygging av landbruksveier og oppføring av bygninger knyttet til driften av eiendommen. Departementet ønsker høringsinstansenes syn på om utgangspunktet skal være at alle tiltak som innebærer at jorda ikke lenger skal kunne brukes som vekstmedium for planteproduksjon eller hagebruk omfattes av forbudet. Hensikten med oppretting av jordvernområder er å gi områder med verdifull matjord særlig beskyttelse. Departementet foreslår derfor at fritak fra forbudet bare kan gis dersom tiltaket "ikkje strir mot føremålet til vernevedtaket og tiltaket har lite å seie for verneverdiane i jordvernområdet, eller dersom omsynet til tryggleik eller samfunnsinterssler av særleg stor vekt taler for det"

Prosess

SLF har foreslått å legge til rette for brede og grundige medvirkningsprosesser og en åpen og inkluderende saksbehandling hvor alle berørte interesser, herunder kommuner og fylkeskommuner som planmyndigheter, skal involveres og gis anledning til å uttale seg. Dette er departementet enige i. Departementet vil komme tilbake til utfyllende retningslinjer for saksbehandlingen ved eget rundskriv eller utfyllende bestemmelser ved egen forskrift. Departementet foreslår at Kongen får hjemmel til å fastsette nærmere forskrifter som utfyller saksbehandlingsreglene i jordlova og forvaltningsloven.

Tiltak ved igangsatt saksbehandling, men før endelig vernevedtak er fattet

SLF forutsetter i sin rapport at det skal fattes et eget vedtak om utgreiing av vern før selve vernevedtaket fattes. SLF foreslå at rettsvirkningene av et slikt vedtak er at de strengere dispensasjonsbestemmelsene i § 8 c gjelder i områder som utredes for jordvern, samt at Fylkesmannen, og ikke kommunene, er avgjørelsesmyndighet i første instans. Bakgrunnen for forslaget er å unngå omdisponering mens utredning pågår. Departementet er i tvil om det er hensiktsmessig at kunngjøring av påtenkt vernforslag uten videre skal ha slik rettsvirkning, og ønsker høringsinstansenes syn på dette.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet legger i utgangspunktet til grunn at forslagene ikke vil føre til økt ressursbruk for offentlige myndigheter, men vil vurdere ressursbehovet når det er vunnet erfaring og vil sørge for å tilføre nødvendige ressurser i den grad ordningen fører til et merarbeid.

Rådmannens vurdering:

Jordressurser i Fet:

Fet har om lag 26 000 dekar dyrka jord, hvor deler av arealet vil kunne komme inn under kriteriene for vern i forslag til vernehjemmel i jordloven.

Gjeldende virkemidler:

- Ny planlov

Plandelen i ny plan- og bygningslov trådte i kraft 1. juli 2009. Den nye loven viderefører i stor grad hovedprinsippene fra loven av 1985, men innfører allikevel noen nye virkemidler av relevans for jordvernet:

§ 5-4 Myndighet til å fremme innsigelse:

- for å sikre at nasjonale og regionale interesser blir ivaretatt kan statlige fagmyndigheter og fylkeskommunen fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og

reguleringsplan

§ 6-1 Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging:

- det skal hvert fjerde år utarbeides et dokument hvor regjeringens forventninger til regional og kommunal planlegging kommer fram

§ 6-2 Statlige planretningslinjer (SPR):

- statlige planretningslinjer skal være tydelige på mål og verdier som skal legges til grunn for planleggingen, og hvordan ulike interesser og hensyn skal ivaretas og avveies

§ 7-1 Regional planstrategi:

- det skal utarbeides en regional planstrategi som skal beskrive de viktigste utviklingstrekkene og planspørsmål i hele eller deler av regionen

§ 8-5 Regional planbestemmelse:

- skal sikre at det ikke foretas arealbruksendringer i strid med regionale planer

§ 10-1 Kommunal planstrategi:

- kommunestyret skal utarbeide en kommunal planstrategi som omhandler strategiske valg knyttet til utviklingen av kommunen og planer framover

§ 11-8 Hensynssoner:

- kommuneplanens arealdel skal i nødvendig utstrekning vise hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av areal. Til hensynssonene skal det angis hvilke bestemmelser og retningslinjer som gjelder for å ivareta det hensynet sonen viser.

§ 11-18 Begrensning i adgangen til å endre deler av kommuneplanens arealdel:

- gir bestemmelser om at deler av kommuneplanens arealdel skal ikke kunne endres eller oppheves uten etter samtykke av departementet.

- Jordloven

- ved vurdering av søknad om omdisponering av dyrka eller dyrkbar mark legges det til grunn en restriktiv holdning

- Landbruksplan

Landbruksplanen ble vedtatt av Kommunestyret 10. mars 2003 og omhandler jordvern i følgende punkter:

- gode jordbruksarealer, klassifisert som A-areal, for eksempel de store sammenhengende elveavsetningene på Åkrene-sletta, er uaktuelt å bruke til annet enn jordbruksformål, bortsett fra det som må omdisponeres til nødvendige veiformål
- framtidig boligbygging i Fet skal i hovedsak legges til lavproduktive skogsarealer
- hvis det skal etableres ny tettbebyggelse på dyrka mark skal utnyttelsesgraden være høy
- ut fra jordvernhensyn må det prioriteres en fortetting på allerede regulerte områder for nye områder tas i bruk til annet enn jordbruksformål
- spredt boligbygging skal primært legges til udyrka areal

- Regional strategi for vern av jordressurser

Fet kommune har sluttet seg til *Regional strategi for vern av jordressurser og kulturlandskap i Akershus* som ble sluttbehandlet i Akershus Fylkeslandbruksstyret 3. november 2005.

- Felles jordvernplan i SNR-regi

Arbeid med felles jordvernplan i SNR-regi er igangsatt. Dette er et regionalt grep for å sikre god samfunnsutvikling og regionvise avklaringer.

Jordvern har i lang tid vært et naturlig og viktig hensyn i arealpolitikken. Det vil det også være framover. Den nye plan og bygningsloven åpner for at statlige myndigheter kan velge å benytte seg av innsigelsesordningen i § 5-4 i de tilfellene der det er avvikende interesser mellom de regionale og lokale myndigheter. Det synes også viktig å høste erfaringer av de nye virkemidlene for å ivareta jordvern i den nye plan- og bygningsloven før en eventuell vernehjemmel i jordloven innføres.

Rådmannens forslag til vedtak:

1. Fet kommune stiller seg bak intensjonen med en vernehjemmel ut fra at sikring av dyrket jord er viktig, men ser ikke at det er nødvendig å etablere en hjemmel for varig vern av dyrka mark i jordloven.
2. Hensynet til jordvern blir tilstrekkelig ivaretatt gjennom eksisterende lovverk, særlig gjennom plan- og bygningsloven og jordloven, og gjennom statlige, regionale og kommunale føringer.
3. Jordvernhensyn, og dermed sikring av verdifull dyrka mark, bør fortsatt ivaretas på lokalt nivå i samarbeid med statlige/regionale arealbruksmyndigheter.

RÅDMANNEN I FET

Lars Ole Saugnes
(sign)